

Специфічні риси та функції актів офіційного тлумачення законів

Акт тлумачення закону – це правовий акт допоміжного характеру, спрямований на розкриття дійсного змісту і порядку застосування нормативних приписів, що містяться у чинному законодавстві, з метою забезпечення їх однакового розуміння і застосування.

Розглядаючи особливості цього різновиду правових актів, насамперед варто пам'ятати про те, що вони не встановлюють нових норм права, не змінюють і не скасовують чинних. Навіть якщо вони є актами нормативного тлумачення, вони мають інший рівень нормативності. Положення, що містяться в них, є інтерпретаційними нормами, “нормами про норми”, що пропонують певне розуміння законів, нормами-роз’ясненнями. Вони не повинні містити в собі нічого нового, що не входило б у зміст самих інтерпретованих норм. “Інтерпретаційні норми – це положення *intra legem* (усередині закону), але не *extra legem* (поза законом)” [1, с. 157].

Наступний важливий момент, що стосується інтерпретаційних актів – їх факультативний характер. Якщо без видання нормативно-правових актів неможливо досягти стану впорядкованості суспільних відносин, а без видання правозастосовчих актів неможливо реалізувати найбільш важливі, соціально значущі права, обов'язки і притягти правопорушника до відповідальності, то необхідність видання актів офіційного тлумачення не є настільки абсолютною. Звичайно, будь-яка правова норма припускає з'ясування її змісту стосовно конкретних умов її реалізації, але в більшості випадків особа, що реалізує норму, не має потреби в інтерпретаційних актах, оскільки здатна, скориставшись наявним арсеналом прийомів і способів тлумачення, установити зміст норми самостійно. Видання актів офіційного тлумачення – це своєрідний “режим захисту від збоїв” у механізмі правового регулювання, що “вмикається” у випадку неясності, неоднозначності змісту певного нормативного припису, суперечливої практики застосування законодавства.

Ще одною важливою особливістю акта офіційного тлумачення є його допоміжний характер [2, с. 33]. Це підтверджується такими аргументами.

По-перше, на відміну від основних (закони, укази, постанови, накази і т.п.), що містять у собі первісні норми права, акти тлумачення таких не містять.

По-друге, вони не можуть бути покладені в основу прийнятих рішень у процесі застосування права. Рішення приймаються на основі інтерпретованих нормативно-правових актів, акти ж офіційного тлумачення лише сприяють тому, щоб зробити правильні висновки з норми права, яка застосовується, щоб встановити, чи стосується вона конкретних умов місця і часу. П.Е. Недбайло відносив інтерпретаційні акти до юридичних засобів

правильного й ефективного застосування правових норм [3, с.473,488], С.С. Алексєєв – до передумов правильного застосування і реалізації норм права [4, с.40]. Немає єдності серед учених щодо того, чи варто згадувати в акті застосування права про наявне з даного питання офіційне роз'яснення. Одні автори переконані, що суб'єкт, який вирішує справу, повинний посилається на закон як юридичну підставу рішення, і цього цілком достатньо [1, с.158]. Інші думають, що при вирішенні справи необхідно посилається на правові норми і додатково – на їх офіційні роз'яснення [5, с.43].

По-третє, сфера дії інтерпретаційних актів визначається сферою дії інтерпретованих норм. Іноді стверджується, що офіційне роз'яснення складає невід'ємну складову частину самого нормативного акта або правової норми [6, с.123, 125]. Б.С. Єбзєєв вважає, що “рішення Конституційного Суду про тлумачення конституційних норм. власне кажучи, стають частиною Конституції” [7, с.12]. З цим навряд чи можна погодитися, оскільки, як слушно зауважив А.Ф. Черданцев, якщо інтерпретаційний акт – невід'ємна частина самої норми, яка потребує тлумачення, то, отже, без цієї частини не може бути й самої норми. Однак очевидно, що норма існує незалежно від тлумачення і того, хто тлумачить [1, с.160]. Здається, що зв'язок між нормативно-правовим і інтерпретаційним актом має трохи інший характер: нормативно-правовий акт визначає межі дії акта тлумачення в часі, у просторі і щодо кола осіб.

Дія актів офіційного тлумачення в часі має свою специфіку. Якщо дія нормативно-правових актів загальним правилом є спрямованість їх дії в часі вперед, на факти й обставини, що виникають після набрання ними чинності; і тільки як виняток передбачається можливість їх зворотної дії (див. ст. 58 Конституції України), то акти тлумачення, навпаки, за загальним правилом мають зворотну силу. Адже в процесі офіційного тлумачення не створюється нова правова норма, а тільки встановлюється справжній зміст вже існуючої норми. Отже, інтерпретована норма права мала такий зміст із самого початку, з моменту її видання. Однак слід зауважити, що зворотна сила тлумачення повинна розумітися не так, як зворотна сила закону. Коли говорять про зворотну силу закону, то мають на увазі, що закон попирає свою дію на суспільні відносини, які виникли до його створення, причому зворотна дія надається закону на необмежений час. При тлумаченні зворотна (ретроактивна) дія виявляється в тому, що правовідносини, які створилися під дією певної правової норми, повинні розвиватися і реалізовуватися відповідно до змісту цієї норми, якого їй надає акт офіційного тлумачення. Однак при тлумаченні його дія може бути ретроактивною тільки до моменту, коли тлумачувана норма набрала сили. Далі цього моменту ретроактивність тлумачення не поширюється [8, с.234].

Зворотна сила інтерпретаційного акта, будучи цілком логічною й обгрунтованою, разом з тим може викликати серйозні труднощі на практиці. Якщо норма, що тлумачиться, раніше не застосовувалась або її застосу-

вання відповідало її справжньому (істинному) змістові, встановленому офіційним тлумаченням, то проблем не виникає. Але якщо при попередньому застосуванні в правову норму вкладався інший зміст, відмінний від встановленого суб'єктом офіційного тлумачення, то, за логікою, всі акти застосування такої норми підлягають скасуванню, оскільки їх зміст не відповідалася законіві. У зв'язку з цим можна звернути увагу, наприклад, на позицію судді Конституційного Суду України В. Тихого, який пише, що "якщо рішення Конституційного Суду України про офіційне тлумачення положень Конституції або законів України не відповідають акти їх застосування, останні підлягають скасуванню" [9, с.53]. В.Тихий підкреслює, що у справі про звертання жителів міста Жовті Води Конституційний Суд України, даючи офіційне тлумачення деяких положень частини першої ст.55, ст.64 і ч.2 ст.124 Конституції України, вказав, що рішення судів про відмову у прийнятті позовних заяв жителів міста Жовті Води до Кабінету Міністрів України про виконання зобов'язань, які виникли в зв'язку з придбанням облігацій Державної цільової безпроцентної позики 1990 р. і відшкодуванні морального збитку, підлягають переглядові в порядку, встановленому Цивільним процесуальним кодексом України [9, с.53].

Однак якщо офіційне тлумачення веде до істотної зміни юридичної практики, то було б недоцільно піддавати ревізії всі рішення державних органів, що застосовували цю норму. Можливо, що в результаті тривалої дії тлумаченої правової норми настануть численні й істотні наслідки, видано низку адміністративних і судових актів. Якщо всі вони будуть визнані недійсними, то виникнуть значні неясності в правовідносинах, порушення їх стабільності. Вважаємо, що в подібних випадках ретроактивність актів офіційного тлумачення має бути обмежена. Наприклад, п. 2 ст. 50 болгарського Закону про нормативні акти вказує: "Як виняток Державна Рада може встановити, що тлумачення дійсне тільки на майбутнє, якщо його зворотна дія може спричинити ускладнення" [8, с.236]. Подібна норма, думаємо, повинна бути й в українському законодавстві, причому вона має діяти саме як виняткова норма. Приймаючи рішення про поширення тлумачення норми права тільки на майбутнє, суб'єкт офіційного тлумачення повинен проаналізувати практику її застосування і прийти до висновку, що ретроактивність тлумачення призведе до серйозних порушень прав і законних інтересів суб'єктів права, викличе дисбаланс правової системи. В інших випадках загальним правилом повинна залишатися зворотна сила офіційного тлумачення.

Щодо припинення дії акта тлумачення, то в цьому сенсі, як вважають багато авторів, він розділяє долю відповідного нормативно-правового акта. Наприклад, рішення Конституційного Суду України про офіційне тлумачення законів України втрачають свою силу при наявності однієї з наступних обставин: 1) закінчення терміну, на який був прийнятий закон; 2) скасування закону; 3) фактична заміна цього закону іншим, який регулює ті ж самі питання [9, с.53].

Це положення вимагає уточнення. Прикладом, А.Ф. Черданцев переконаний, що доля інтерпретаційного акта залежить від таких умов: а) якщо нормативний акт скасовано, то втрачає силу й акті його тлумачення; б) якщо нормативний акт замінено іншим, який не містить норм, аналогічних скасованому, то втрачає силу й інтерпретаційний акт; в) якщо в новому нормативному акті містяться норми, тотожні тим, що містилися у попередньому нормативному акті, то зберігають силу положення інтерпретаційного акта, що належать до тлумачення збереженої й у новому акті норми; г) якщо в новому нормативному акті аналогічну норму піддано зміні, але в ній збереглися терміни і вирази, вжиті в тому же значенні, що й у старому, скасованому нормативному акті, то зберігають свою дію ті положення інтерпретаційного акта, що належать до тлумачення зазначених термінів і виразів.

Виходячи зі сказаного, слід погодитися з висловленою в юридичній літературі думкою, що доля роз'яснень залежить не стільки від долі тлумаченого нормативно-правового акта, скільки від долі безпосередньо витлумачуваних правових норм, що можуть "перекочувувати" з одного акта в інший [1, с.161]. Подібну позицію займає і М.М. Воїтенко, вважаючи, що тривалість існування акта тлумачення визначається часом дії роз'яснюваних правових норм [2, с.70]. При такому правильному, на наш погляд, підході також можливі ускладнення на практиці, зв'язані з визначенням того, які інтерпретаційні акти втратили силу, а які продовжують діяти. У зв'язку з цим досить слушною є пропозиція А.С. Піголкіна про те, щоб в інтересах єдності судової практики Пленум Верховного Суду спеціально вказував, які з його постанов діють, а які втратили чинність у зв'язку з прийняттям нових законодавчих актів [6, с.124]. Це правило може бути взяте на озброєння й іншими суб'єктами офіційного тлумачення.

Просторові межі дії інтерпретаційних актів також визначаються відповідними межами тлумачуваної правової норми. Це стосується їх обов'язкової сили. Щодо переконливої сили, то вони, як носії прецеденту тлумачення, можуть бути використані і за межами їх безпосередньої територіальної сфери дії. Крім того, якщо виникає необхідність для розв'язання якої-небудь ситуації звернутися до закордонного законодавства, то воно повинне застосовуватися відповідно до того тлумачення, яке має місце в державі, що видала закон. "Таким чином, офіційне роз'яснення фактично супроводжує інтерпретований закон у випадках, коли він перетинає кордони..." [1, с.163].

Серед ж дії актів тлумачення за колом осіб фактично збігається зі сферою дії відповідної норми права. Правда, іноді акти тлумачення формально обов'язкові тільки для окремих державних органів (наприклад – постанови Пленуму Верховного Суду України адресуються судам нижчої інстанції), але на роз'яснення, що містяться в них, орієнтуються й інші суб'єкти, реалізуючи витлумачувані норми, оскільки вони прагнуть уникнути можливих ускладнень у майбутньому, зв'язаних з оскарженням, переглядом і скасуванням прийнятих на підставі цих норм рішень.

Нарешті ще однією особливістю актів тлумачення є мета їхнього вилан-

ня. Якщо нормативно-правові акти видаються з метою комплексного, загального регулювання суспільних відносин шляхом установалення загальнообов'язкових правил поведінки, акти застосування права – з метою індивідуалізації, реалізації нормативних приписів, що містяться у законодавстві, то метою видання інтерпретаційних актів є забезпечення однакового розуміння і правильного застосування чинного законодавства.

Більш повному уявленню про мету видання актів тлумачення буде сприяти розгляд виконуваних ними функцій. Функції актів офіційного тлумачення в юридичній науці достатньо не досліджені. З цього приводу в науковій в літературі висловлювалися різні точки зору. Так, Н.Н. Воппенко однією з найважливіших функцій актів тлумачення вважає функцію контролю і нагляду, здійснювану компетентними органами за допомогою офіційних роз'яснень змісту і порядку застосування правових норм. Разом з тим він відзначає, що інтерпретаційні акти являють собою явище багатогранне, вони можуть бути розглянуті з різних боків: а) як одна з правових форм здійснення державою своїх функцій, б) як засіб зміцнення законності в діяльності правозастосовчих органів, в) як одна з форм правової пропаганди, г) як метод підвищення ефективності правового регулювання [2, с.58]. Л.Г. Матвеева акцентує увагу на тому, що інтерпретаційні акти виконують певні функції та роль елемента механізму правового регулювання суспільних відносин. Вони є окремим видом правових актів, юридична природа яких виражається в їх сутності як інструмента забезпечення умов реалізації нормативних приписів, а соціальна полягає у тому, що вони є засобом забезпечення безперервності правового регулювання. Вони виступають як засіб формальної визначеності права, дієвим інструментом однакової, правильно й ефективно реалізації нормативних актів. Інтерпретаційні акти спрямовані на оптимізацію правового регулювання, на унеможливлення сваволі окремих осіб і на досягнення стійких суспільних відносин, стабільності правового статусу людини [10, с.117]. А.С. Пабуров говорить про функції тлумачення, серед яких виділяє пізнавальну, конкретизаційну, регламентуючу, правозабезпечувальну і сигналізаційну [11, с.385-386].

Підходячи творчо й узагальнюючи сказане, можна виділити такі функції актів офіційного тлумачення: 1) функція конкретизації, уточнення нормативних приписів – ця функція може виявлятися по-різному при нормативному і казуальному тлумаченні, однак загальним є те, що тлумачені норми не повинні надаватися новий зміст. 2) функція забезпечення єдності законності – завжди існує небезпека того, що в різних регіонах країни, у різних державних структурах буде складатися особлива практика застосування законодавства, заснована на особистому, відмінному від інших, уявленні про справжній зміст тих або інших нормативних приписів. Акти офіційного тлумачення усувають подібні розходження і забезпечують єдине розуміння законів у масштабах усієї країни. 3) функція виключення довільного застосування нормативних приписів – багато органів і осіб, наділені владними повноваженнями, використовують існуючі в законодавстві неясності у власних інтересах, надаючи нормам права той зміст, що їм вигідний. При наявності актів офіційно-

го тлумачення в суб'єктів права з'являється можливість домогтися справедливого, відповідного не тільки букві, але і духу закону рішення. 4) функція забезпечення безперервності правового регулювання – крім застосування законів не відповідно до їх дійсного змісту, може бути й інша крайність, коли суб'єкти утримуються від реалізації неясного нормативно-правового акта, щоб уникнути помилок і ускладнень у майбутньому, пов'язаних з його неправильним застосуванням. Інтерпретаційний акт, усуваючи неясність нормативного припису, сприяє функціонуванню механізму правового регулювання без збоїв. 5) функція сигналізування про наявні недоліки в нормативно-правових актах – розкриваючи зміст певного нормативного припису, суб'єкт офіційного тлумачення одночасно вказує правотворчому органу на виявлені у виданих ним актах вади технічного або юридичного характеру. Це є своєрідним сигналом про необхідність удосконалювання законодавства. 6) функція підвищення рівня правової культури – знайомлячись з роз'ясненнями чинного законодавства, що містяться в інтерпретаційних актах, зацікавлені суб'єкти не тільки переконуються в правильному розумінні конкретної правової норми, але й осягають логіку тлумачення, що дозволяє їм надалі правильно підходити до реалізації й інших норм права. Особливо яскраво цю функцію виконують рішення Конституційного Суду, що містять детальне, комплексне тлумачення досліджуваних нормативних приписів.

Список літератури: 1. Черданцев А.Ф. Толкование советского права. М., 1979. 2. Вольченко Н.Н. Официальное толкование норм права. М., 1976. 3. Недбайло П.Е. Применимость советских правовых норм. М., 1960. 4. Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Вып. 4. Свердловск, 1966. 5. Тихий В. Офіційне тлумачення Конституції та законів України Конституційним Судом України // Вісник Конституційного Суду України. 1998. № 4. 6. Пиголькин А.С. Толкование нормативных актов в СССР. М., 1962. 7. Эбзеев Б.С. Толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации: теоретические и практические проблемы // Государство и право. 1998. № 5. 8. Спасов Б. Закон и его толкование. М., 1986. 9. Тихий В. Діярішення Конституційного Суду України у часі // Вісник Конституційного Суду України. 2001. № 5. 10. Матвеева Л.Г. Интерпретативні акти як різновид правових актів // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. 2000. № 2. 11. Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М., 2000.

Надійшла до редакції 20.12.2002 р.

Е. В. Александренко

К вопросу о создании системы мер по преодолению противодействия расследованию

Противодействие раскрытию и расследованию преступлений, связанное со стремлением избежать ответственности за содеянное, в практике деятельности правоохранительных органов явление не новое. Оно существовало всегда, с тех пор, как стали совершаться правонарушения и, как следствие, осуществляться поиск и преследование виновных в их совершении. За время существования преступности противодействие также стремительно и дина-